Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10991**
19. Wahlperiode (zu Drucksache 19/10348)
19.06.2019

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen und zur Änderung weiterer Gesetze
– Drucksache 19/10348 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 978. Sitzung am 7. Juni 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf insgesamt

1. Der Bundesrat stellt fest, dass Schlichtungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle ein wertvolles Instrument zur erleichterten Rechtsdurchsetzung von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie zur Befriedung von rechtlichen Streitigkeiten sind.
2. Der Bundesrat anerkennt die Bemühungen, mit dem Gesetz unter anderem auch den Verbraucherschutz voranzubringen.
3. Der Bundesrat begrüßt ferner, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf das Verhältnis zwischen Musterfeststellungsverfahren und Schlichtungsverfahren erstmals geregelt wird. Der Gesetzentwurf sieht die Möglichkeit vor, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern nach einem rechtskräftig abgeschlossenen Musterfeststellungsverfahren ihre Ansprüche aus dem Musterfeststellungsurteil durch Anrufung einer Verbraucherschlichtungsstelle durchsetzen können. Da das VSBG aber keine verpflichtende Teilnahme der Unternehmen am Schlichtungsverfahren vorsieht, sieht der Bundesrat hier die Gefahr, dass es im Falle der Ablehnung des Schlichtungsverfahrens durch den Unternehmer lediglich zu einer Verfahrensverlängerung für den Verbraucher kommt. Dieser müsste dann seinen Anspruch in einem dritten Schritt gerichtlich durchsetzen. Dies ist für Verbraucher im Zweifel unverständlich, langwierig und führt möglicherweise zu einer ablehnenden Haltung gegenüber Schlichtungsverfahren. Deshalb bittet der Bundesrat um Prüfung, ob zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung für Verbraucherinnen und Verbraucher eine Teilnahmeverpflichtung der Unternehmer im Anschluss an ein Musterfeststellungsverfahren in das VSBG aufgenommen werden kann.
4. Der Bundesrat erinnert daran, dass sich die Verbraucherinnen und Verbraucher gemäß Verbraucherstreitbeilegungsgesetz seit 2016 bei Streitigkeiten mit Unternehmen stets an eine Schlichtungsstelle wenden können. Bisher gewährleistet die vom Bund geförderte Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle (AVSS) am Zentrum für Schlichtung e. V. mit Sitz in Kehl, dass in den Fällen, in denen keine besondere Verbraucherschlichtungsstelle besteht, die Verbraucherinnen und Verbraucher gleichwohl eine Verbraucherschlichtungsstelle anrufen können.

5. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf unter anderem die derzeit den Ländern zugewiesene Aufgabe der ergänzenden Verbraucherschlichtung (Universalschlichtung) zum 1. Januar 2020 auf den Bund übertragen werden soll und eine Universalschlichtungsstelle des Bundes eingerichtet wird (§ 29 Absatz 1 VSBG-E). Vorgesehen ist unter anderem, dass das Bundesamt für Justiz eine Schlichtungsstelle mit den Aufgaben „beleihen" können soll (Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG).

6. Der Bundesrat erinnert daran, dass ausweislich des Zwischenberichts zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle (AVSS) die Bereitschaft der Unternehmen, sich an Streitbeilegungsverfahren zu beteiligen, weiterhin nur sehr eingeschränkt ist, BR-Drucksache 650/18 (Beschluss), Ziffer 2, und in 1 614 von 2 210 Fällen (73 Prozent) keine Beteiligung stattfand. Er weist darauf hin, dass ausweislich des Sachberichtes 2017 des Online-Schlichters die Bereitschaft zu einer Teilnahme bei solchen Schlichtungsstellen, die keine Gebühren erheben (wie beim sog. Online-Schlichter der Fall), wesentlich größer ist: hier nehmen nur weniger als 15 Prozent der Unternehmen nicht teil. Er nimmt zur Kenntnis, dass auch weiterhin von einem Unternehmen, das zur Teilnahme am Streitbeilegungsverfahren bereit oder verpflichtet ist, eine Gebühr erhoben werden soll (§ 31 VSBG-E), wobei die Einzelheiten durch eine Rechtsverordnung geregelt werden sollen, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf (§ 42 Absatz 2 VSBG-E).

7. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die von den Verbraucherschlichtungsstellen derzeit veröffentlichten Informationen „nur bedingt vergleichbar" sind, BR-Drucksache 650/18 (Beschluss), Ziffer 6, nimmt aber zur Kenntnis, dass laut des Zwischenberichts zur AVSS bei „strikter Betrachtung" in nur 19 Fällen (circa ein Prozent aller Anträge) ein Verfahren vollständig durchgeführt werden konnte, beim Online-Schlichter hingegen in 598 Fällen (51,2 Prozent aller Anträge). Die Erfolgsquote (Schlichtungsvorschlag samt Einigung) liegt bei der AVVS bei nur 13 Verfahren (0,6 Prozent aller Anträge und 4,3 Prozent bereinigt), beim Online-Schlichter hingegen bei 295 Verfahren (25,3 Prozent aller Anträge und circa 72 Prozent bereinigt). Der Bundesrat bittet vor diesem Hintergrund die Bundesregierung, den Gesetzentwurf noch einmal daraufhin zu prüfen, ob neben der Gebührenfrage weitere Anreize für eine vollständige Verfahrensdurchführung geschaffen werden können und so auch die Erfolgsquote gesteigert werden kann.

8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Möglichkeit zu prüfen, das erste Schlichtungsverfahren eines Unternehmens vor der zukünftigen Universalschlichtungsstelle für das Unternehmen kostenlos zu gestalten. Das Unternehmen könnte hierdurch erste positive Erfahrungen mit der außergerichtlichen Streitbeilegung sammeln.

9. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 14 Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 2 Nummer 3 – neu – VSBG)

Artikel 1 Nummer 4 ist wie folgt zu fassen:

‚4. § 14 Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 2 wird das Wort „anhängig" … <weiter wie Vorlage>.

b) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:

„3. der streitige Anspruch oder das Rechtsverhältnis des Verbrauchers, das den Gegenstand des Streitbeilegungsverfahrens bildet, ist zum Klageregister nach § 608 Absatz 1 der Zivilprozessordnung angemeldet und die Musterfeststellungsklage ist noch rechtshängig,"

c) Die bisherigen Nummern 3 und 4 werden die Nummern 4 und 5.'

Begründung:

Das Anliegen, eine Parallelität zwischen Musterfeststellungsklage und Verbraucherschlichtung zu vermeiden, ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings erscheint statt einer zwingenden Ablehnung die Aufnahme in den Katalog der fakultativen Ablehnungsgründe in § 14 Absatz 2 VSBG vorzugswürdig. Insoweit wird die in der Begründung des Gesetzentwurfs wiedergegebene Einschätzung geteilt, die Verbraucherschlichtungsstelle müsse „in diesen Fällen auch die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens ablehnen können" (vgl. BR-Drucksache 197/19, Seite 33). Soweit der Gesetzentwurf über diese Begründung hinaus die Verbraucherschlichtungsstellen zwingen will, solche Anträge stets abzulehnen, ist dies nicht sachgerecht. Das Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage sperrt zwar die Individualklage (§ 610 Absatz 3 ZPO), beschränkt aber die Verfügungsgewalt der Parteien über den betreffenden Anspruch

nicht. Verbraucher und Unternehmen können parallel zur Musterfeststellungsklage durchaus verhandeln und auch Vergleiche schließen. Zwar mag dies nicht der Regelfall sein, andererseits kann es Ausnahmefälle geben, für die die Schlichtung nach dem VSBG nicht von vornherein ausgeschlossen werden sollte. So könnte sich etwa für einen womöglich geringen Anteil der von der Musterfeststellungsklage betroffenen Ansprüche eine Einigung anbieten, ohne dass ein Teilvergleich nach § 611 ZPO praktikabel wäre. Ferner sollen nach dem Entwurf Schlichtungsverfahren bezogen auf Ansprüche, die zum Klageregister einer Musterfeststellungsklage hätten angemeldet werden können, aber nicht werden, (zutreffenderweise) zulässig bleiben; insoweit könnte es sich anbieten, in ein solches VSBG-Verfahren auch angemeldete Ansprüche einzubeziehen. Wenn die Verbraucherschlichtungsstelle für diese oder andere Konstellationen die Möglichkeit der Schlichtung offenhalten möchte, sollte sie vom Gesetz daran nicht gehindert werden.

So würde im Übrigen auch Kohärenz mit § 14 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 VSGB-E gewahrt. Wenn die Schlichtungsstelle trotz Rechtshängigkeit des Anspruchs ein VSBG-Verfahren vorsehen darf, sollte sie durch Gesetz nicht zum Ausschluss von zur Musterfeststellungsklage angemeldeten Ansprüchen, die dadurch nicht einmal rechtshängig werden, gezwungen werden.

Die Entscheidung, ob ein Verbraucher, der Ansprüche zum Klageregister zu einer Musterfeststellungsklage angemeldet hat, daneben noch die Möglichkeit einer Schlichtung haben soll, sollte (deshalb) den Schlichtungsstellen überlassen bleiben. Aus Sicht der Verbraucher wie auch der Unternehmer kann vor allem bei einem längeren Prozessverlauf ein Interesse an einer institutionalisierten außergerichtlichen Einigung bestehen, zumal die Musterfeststellungsklage nicht auf Befriedigung des individuellen Anspruchs gerichtet ist. Auch bestünde ein gewisser Wertungswiderspruch, wenn selbst eine individuelle Klage lediglich einen optionalen Ablehnungsgrund nach § 14 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 VSBG–E darstellt. Daher ist die Anmeldung des streitigen Anspruchs zum Klageregister bei einer rechtshängigen Musterfeststellungsklage besser im Katalog der optionalen Ablehnungsgründe des § 14 Absatz 2 VSBG–E zu verankern.

Als Folgeänderung sollte erwogen werden, die Zuständigkeit der Universalschlichtungsstelle in § 30 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 VSBG-E um solche Streitigkeiten zu erweitern.

10. <u>Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 26 Absatz 4 – neu – VSBG)</u>

In Artikel 1 Nummer 5 ist dem § 26 folgender Absatz anzufügen:

„(4) Die zuständige Behörde kann unbeschadet der Absätze 1 bis 3 die notwendigen Anordnungen treffen, um die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes sicherzustellen. Sie hat dabei die Unabhängigkeit der Streitmittler zu wahren."

<u>Folgeänderung:</u>

Der Überschrift sind die Wörter „und Befugnisse der zuständigen Behörde" anzufügen.

<u>Begründung:</u>

Die Aufsichtsmöglichkeiten der zuständigen Behörde sind derzeit auf den Widerruf der Anerkennung und Anordnungen, die dem Widerruf vorausgehen, beschränkt. Diese Beschränkung ist nicht sachgerecht. Zum einen stellt nicht jeder Gesetzesverstoß einen Widerrufsgrund dar, zum anderen bedürfen manche Gesetzesverstöße einer sofort wirksamen Anordnung ohne der in § 26 Absatz 1 VSBG–E vorgesehenen Drei-Monats-Frist. Wenn beispielsweise eine Schlichtungsstelle ihre Pflicht zur Begründung der Schlichtungsvorschläge nach § 19 Absatz 1 Satz 3 VSBG–E nicht erfüllt, ist zum Schutz der Parteien mit noch laufenden Schlichtungsverfahren ein sofortiges Handeln geboten. Daher ist die Aufnahme einer allgemeinen Befugnisnorm notwendig, wie sie üblicherweise Aufsichtsbehörden zur Verfügung steht. Bei der Ausübung der Aufsichtsbefugnisse ist die Unabhängigkeit der Tätigkeit der Schlichtungsstellen und der Streitmittler zu wahren.

11. <u>Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 31 Absatz 1 Satz 2 VSBG)</u>

In Artikel 1 Nummer 9 sind in § 31 Absatz 1 Satz 2 nach den Wörtern „des Schlichtungsverfahrens" die Wörter „; maßgeblich ist dabei die Berechnungsgrundlage, die zu geringeren Gebühren führt" einzufügen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung lässt offen, ob und in welchen Fällen sich die Gebühr nach dem Streitwert oder nach dem tatsächlichen Aufwand des Schlichtungsverfahrens richtet. Die vorgeschlagene Ergänzung schafft die erforderliche Klarheit und Rechtssicherheit. Darüber hinaus gewährleistet sie, dass keine Gebühren erhoben werden, die den tatsächlichen Aufwand des Schlichtungsverfahrens übersteigen.

12. Zu Artikel 1 Nummer 12a – neu – (§ 36 Absatz 1 Nummer 1 VSBG)

Nach Artikel 1 Nummer 12 ist folgende Nummer 12a einzufügen:

‚12a. In § 36 Absatz 1 Nummer 1 wird das Wort „inwieweit“ durch das Wort „dass“ ersetzt.‘

Begründung:

Nach der gegenwärtigen Regelung des § 36 Absatz 1 Nummer 1 VSBG muss ein Unternehmer, der eine Webseite unterhält oder Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) verwendet, Verbraucherinnen und Verbraucher unter anderem darüber in Kenntnis setzen, ob er grundsätzlich bereit ist, an einem Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle teilzunehmen. Das VSBG setzt mit dieser Vorschrift Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nummer 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten) um. Während Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie jedoch eine entsprechende Informationspflicht des Unternehmers gegenüber dem Verbraucher nur dann vorsieht, wenn der Unternehmer bereit ist, Stellen der außergerichtlichen Streitbeilegung einzuschalten, schreibt § 36 Absatz 1 VSBG eine Unterrichtung der Verbraucher in jedem Fall vor – also auch in dem Fall, in dem er grundsätzlich Streitigkeiten nicht vor einer außergerichtlichen Schlichtungsstelle beilegen will. Diese überschießende nationale Regelung hat sich nicht bewährt. Für Unternehmer stellt die Vorschrift eine zusätzliche bürokratische Belastung dar und bringt vor allem für eher handwerklich geprägte Betriebe und sonstige kleine und mittlere Unternehmen (KMU) einen erhöhten formalistischen Aufwand mit sich. Darüber hinaus zwingt sie den Unternehmer, sich in einem ganz frühen Stadium für oder gegen eine Verbraucherschlichtung zu entscheiden mit der Folge, dass eine negative Entscheidung im Zweifel auch im Einzelfall nicht mehr revidiert werden wird.

Durch die Ersetzung des Wortes „inwieweit“ durch das Wort „dass“ in § 36 Absatz 1 Nummer 1 VSBG wird der Anwendungsbereich der normierten Informationspflicht beschränkt und dem Umfang und der Zielsetzung der zu Grunde liegenden Regelung des Artikels 13 Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie 2013/11/EU angeglichen. Die Pflicht, auf Webseiten und in AGB auf Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle zu informieren, soll nur noch diejenigen Unternehmen treffen, die zur Teilnahme an einem solchen Verfahren bereit oder verpflichtet sind.

13. Zu Artikel 7 (§ 47a Absatz 1 TKG)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Artikel 7 folgende Regelung zur Änderung von § 47a Absatz 1 des Telekommunikationsgesetzes aufgenommen werden sollte:

‚In § 47a Absatz 1 werden nach dem Wort „Telekommunikationsdiensten“ die Wörter „zu einer Streitigkeit über Ansprüche aus einem Vertrag über Telekommunikationsdienste oder“ eingefügt.‘

Begründung:

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) muss ausweislich ihrer Tätigkeitsberichte jährlich mehr als 800 Schlichtungsanträge mangels Zuständigkeit abweisen. Die Kunden haben die Vorstellung und Erwartung, dass die BNetzA über die bestehende Schlichtungsaufgabe des § 47a Telekommunikationsgesetz (TKG) hinaus auch vertragsrechtliche Streitigkeiten im Bereich der Telekommunikation schlichtet. Diese wegen Unzuständigkeit abgelehnten Schlichtungsanträge werden auch nicht oder nur in geringem Umfang bei der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle fortgeführt, wie die dortigen Fallzahlen belegen. Das Schlichtungsangebot im Bereich der Telekommunikation deckt damit nur unzureichend die Nachfrage der Kundenseite ab.

Ziel sollte es sein, durch eine Erweiterung von § 47a TKG um vertragsrechtliche Streitigkeiten ein nachfragegerechtes und effektives Schlichtungsangebot mit hoher fachlicher Kompetenz im Bereich der Telekommunikation zu schaffen.

14. Zu Artikel 11 Nummer 3 Buchstabe a – neu – (§ 57b Absatz 1 Satz 1a – neu – LuftVG)

In Artikel 11 ist die Nummer 3 wie folgt zu fassen:

‚3. § 57b wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz 1a eingefügt:

„Die Streitigkeiten nach den §§ 57 und 57a betreffen außerdem Ansprüche im Zusammenhang mit der Aufhebung eines Luftbeförderungsvertrags und dem Nichtantritt eines Fluges.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aaa) … <weiter wie Vorlage>.

bbb) … <weiter wie Vorlage>.

ccc) … <weiter wie Vorlage>.

ddd) … <weiter wie Vorlage>.

bb) In Satz 2 … <weiter wie Vorlage>.‘

Begründung:

Wenn der Fluggast den Beförderungsvertrag kündigt, das heißt den Flug storniert, kommt es häufig zu Streitigkeiten mit der Fluggesellschaft darüber, ob und in welchem Umfang geleistete Zahlungen rückerstattet werden müssen. Daran hat auch die Entscheidung des BGH vom 20. März 2018 (Az.: X ZR 25/17) zur Wirksamkeit des Ausschlusses der Erstattung des geleisteten Beförderungsentgelts nur wenig geändert, da zum einen die Vertragsklauseln und Tarifstrukturen nicht in allen Fällen identisch sind, zum anderen häufig auch Streit über die Rückzahlung der Steuern und Gebühren besteht.

Für eine außergerichtliche Beilegung dieser Streitigkeiten steht zwar grundsätzlich der Weg zu den allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen offen, jedoch ist es mit Blick auf die hohe fachliche Kompetenz und breite Akzeptanz der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. sowie des Bundesamts für Justiz vorzugswürdig, diese Streitigkeiten den branchenbezogenen Schlichtungsstellen zuzuweisen. Daher ist der Anwendungsbereich der §§ 57 und 57a LuftVG auf Ansprüche im Zusammenhang mit der Aufhebung eines Luftbeförderungsvertrags zu erweitern. Der Tatbestand wird dabei so formuliert, dass auch andere Fallkonstellationen erfasst sind, bei denen der Fluggast Ansprüche auf Rückerstattung von Steuern und Gebühren haben kann.

Außerdem sollen die branchenbezogenen Schlichtungsstellen aufgrund ihrer Sachnähe und Kompetenz für Streitigkeiten zuständig sein, die sich beim Nichtantritt eines Teils der gebuchten Flugreise und der von den Fluggesellschaften vorgenommenen Neuberechnung des Flugpreises ergeben können.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu den Vorschlägen des Bundesrates wie folgt Stellung:

Zu Nummer 1 und Nummer 2 (Zum Gesetzentwurf insgesamt)

Die Bundesregierung begrüßt die Stellungnahme des Bundesrates.

Zu Nummer 3 (Zum Gesetzentwurf insgesamt)

Die Bundesregierung möchte dem Vorschlag des Bundesrates, Unternehmer zu verpflichten, nach erfolgreicher Musterfeststellungsklage an einem Schlichtungsverfahren teilzunehmen, nicht folgen. Der entsprechenden Prüfbitte des Bundesrates ist die Bundesregierung bereits nachgekommen. Es ist aus Sicht der Bundesregierung kein Grund ersichtlich, der den Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit des Artikels 12 des Grundgesetzes, der mit einem gesetzlichen Teilnahmezwang für die Unternehmer verbunden wäre, rechtfertigen könnte. Allein die Schaffung einer größeren Beteiligungsquote als legitimes Ziel scheidet aus. Auch der Beweggrund, die Streitbeilegung zwischen Verbrauchern und Unternehmern zu fördern, vermag nicht zu tragen, da die Teilnahmepflicht nicht die tatsächliche Einigung der streitenden Parteien impliziert. Eine solche Einigung dürfte im Übrigen gerade nach Vorliegen eines verbindlichen Musterfeststellungsurteils regelmäßig nicht zustande kommen. Denn wenn sich der Unternehmer bereits auf ein gerichtliches Verfahren eingelassen hat, ist kaum zu erwarten, dass er dann, wenn er sich trotz eines gegen ihn ergangenen Urteils weiterhin weigert, seinen gerichtlich festgestellten Zahlungspflichten nachzukommen, bereit ist, in einem Schlichtungsverfahren nachzugeben. Die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens gegen einen solchen Unternehmer, der nicht einigungsbereit ist, wäre daher weder zeit- noch kostensparend und dürfte die Erwartungen des Verbrauchers enttäuschen.

Auch die Schlichtung im Luftverkehr sieht keine Teilnahmepflicht der Unternehmer vor. Die Schlichtung bei der privatrechtlich organisierten Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) ist ausdrücklich freiwillig. Vor der Schlichtungsstelle beim Bundesamt für Justiz, zuständig für die Schlichtung mit Luftfahrtunternehmen, die sich freiwillig nicht der söp angeschlossen haben, sind die Unternehmen zwar zur Übernahme der Verfahrensgebühren verpflichtet, zur aktiven Teilnahme aber nicht.

Zu Nummer 4 bis Nummer 6 (Zum Gesetzentwurf insgesamt)

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis. Sie begrüßt die Feststellungen des Bundesrates zur Schaffung einer einheitlichen, zentralen Universalschlichtungsstelle des Bundes.

Zu Nummer 7 (Zum Gesetzentwurf insgesamt)

Die Bundesregierung prüft derzeit, welche Anreize geschaffen werden können, damit Schlichtungsverfahren vor der Universalschlichtungsstelle des Bundes vollständig durchgeführt werden können. Die Bundesregierung erkennt in der Ausgestaltung der Gebühren der Universalschlichtungsstelle des Bundes einen zentralen Hebel, um Anreize für eine Teilnahme der Unternehmer und nachfolgend eine vollständige Verfahrensdurchführung zu schaffen. Nach den Erfahrungen mit der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e. V. in Kehl ist die einseitige Kostentragungspflicht der Unternehmer ein wesentlicher Grund für die Zurückhaltung gegenüber der Verbraucherschlichtung auf Unternehmerseite. Aus diesem Grund wird das Prinzip der Kostendeckung der bisherigen Regelung in § 31 Absatz 1 des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) bewusst aufgegeben und die zukünftige Universalschlichtungsstelle des Bundes zumindest anteilig aus hoheitlichen Mitteln finanziert. Mit der Verordnungsermächtigung in § 42 Absatz 2 des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes in der Entwurfsfassung (VSBG-E) soll die Möglichkeit eröffnet werden, entsprechend den Vorgaben des § 31 Absatz 1 Satz 2 VSBG-E die Gebühren so auszugestalten, dass die Schlichtung aus Sicht der Unternehmer ein finanziell sinnvoller Weg und insbesondere auch im Bereich der Streitigkeiten mit niedrigeren Streitwerten eine echte Alternative zu einem staatlichen Gerichtsverfahren sein kann. Dabei soll auch durch Regelungen zur Gebührenminderung in besonderen Fällen die Akzeptanz der Schlichtungsverfahren aus Sicht der Unternehmer erhöht werden. Die Bundesregierung erwartet ferner, dass das vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebene Forschungsvorhaben der Wissenschaftler Dr. Naomi Creutzfeld und Dr. Felix Steffek über die Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Verbraucherschlichtung

e. V. in Kehl wichtige Erkenntnisse für mögliche Anreize liefert, damit Schlichtungsverfahren vor der Universalschlichtungsstelle des Bundes vollständig durchgeführt werden können.

Zu Nummer 8 (Zum Gesetzentwurf insgesamt)

Die Bundesregierung ist der Prüfbitte des Bundesrates bereits nachgekommen und hält es nicht für sachgerecht, das erste Schlichtungsverfahren eines Unternehmers vor der Universalschlichtungsstelle des Bundes kostenfrei zu gestalten.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hält an der grundsätzlichen Zielsetzung des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes fest, dass die Aufgabe der Verbraucherstreitschlichtung vornehmlich durch privatrechtlich organisierte Verbraucherschlichtungsstellen wahrgenommen werden soll. Da diese regelmäßig durch Mitgliedsbeiträge und Fallpauschalen für Unternehmer finanziert werden und kein grundsätzlich kostenfreies Erstverfahren anbieten, wäre aus Sicht der Unternehmer die Errichtung weiterer sektorspezifischer und unternehmergetragener Verbraucherschlichtungsstellen unattraktiv, wenn die Universalschlichtungsstelle des Bundes kostenfrei gestaltet würde. Bei Fehlen einer sektorspezifischen Verbraucherschlichtungsstelle würde zudem für Verbraucher ein erheblicher Anreiz geschaffen, sich mit ihrer Beschwerde nicht an eine Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle zu wenden, sondern an die Universalschlichtungsstelle des Bundes. Denn vor dieser Stelle wäre angesichts der Kostenfreiheit mit einer höheren Unternehmerbeteiligung zu rechnen. Die anteilig aus hoheitlichen Mitteln finanzierte Universalschlichtungsstelle des Bundes würde damit ein Konkurrenzmodell zu einer privat errichteten Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle. Dies erscheint wenig sachgerecht. Nach derzeitiger Sachlage besteht in der Bundesrepublik Deutschland mit insgesamt 27 anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen, davon drei Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen, ohnehin ein weitreichendes Schlichtungsangebot für Verbraucher. Die Bundesregierung hofft, dass dieses Schlichtungsangebot noch weiter steigt. Die Universalschlichtungsstelle soll sich daher auf den Bereich der Auffangschlichtung beschränken, damit etwaige Lücken im Schlichtungsangebot in der Bundesrepublik Deutschland, auch wenn diese erst zukünftig und dann kurzfristig entstehen, geschlossen werden können. Darüber hinaus besteht kein Bedarf für eine mit Mehrkosten verbundene Universalschlichtungsstelle des Bundes, die Konfliktparteien die Möglichkeit einer ersten kostenfreien Schlichtung bietet.

Zu Nummer 9 (Artikel 1 Nummer 4 – § 14 Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 2 Nummer 3 – neu – VSBG)

Dem Vorschlag des Bundesrates, zu ermöglichen, dass parallel zu einem Musterfeststellungsverfahren ein Schlichtungsverfahren durchgeführt wird, vermag die Bundesregierung nicht zu folgen.

Die Bundesregierung möchte vielmehr an der Regelung ihres Gesetzentwurfs festhalten, dass der Streitmittler die Durchführung des Schlichtungsverfahrens ablehnen muss, wenn eine Musterfeststellungsklage erhoben wurde und der streitige Anspruch, der den Gegenstand des Streitbeilegungsverfahrens bildet, zur Eintragung in das Klageregister nach § 608 Absatz 1 der Zivilprozessordnung (ZPO) angemeldet wurde. Denn nach Registerschluss kann ein angemeldeter Verbraucher – anders als bei einer Individualklage, die ein Kläger im Einvernehmen mit der Gegenseite zurücknehmen kann – nicht mehr über seine Anmeldung zum Klageregister und die damit verbundene (positive wie negative) Bindungswirkung des Musterfeststellungsurteils über seine Ansprüche disponieren. Er ist zudem daran gehindert, eine Individualklage gegen den Unternehmer zu erheben (§ 610 Absatz 3 ZPO). Dieser Verlust der Dispositionsbefugnis gebietet es, auch für die Zulässigkeitsprüfung des Verbraucherstreitbeilegungsverfahrens einen zwingenden Ablehnungsgrund zu normieren.

Zu Nummer 10 (Artikel 1 Nummer 5 – § 26 Absatz 4 – neu – VSBG)

Die Bundesregierung vermag sich dem Vorschlag des Bundesrates, die bisherigen Aufsichtsbefugnisse der jeweils zuständigen Behörden auszuweiten und ihnen zu ermöglichen, „die notwendigen Anordnungen zu treffen, um die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes sicherzustellen“, nicht anzuschließen.

Der Vorschlag lässt offen, welche Eingriffsbefugnisse gemeint sind. Es ist auch nicht erkennbar, dass es geboten ist, den zuständigen Behörden weitere Befugnisse einzuräumen. Wie bereits in der Begründung zu dem Vorschlag des Bundesrates angedeutet, ist bei Ausübung der Aufsichtsbefugnisse die Unabhängigkeit der Tätigkeit der Schlichtungsstellen und der Streitmittler zu wahren. Eine Ausdehnung der Aufsichtsbefugnisse dürfte damit in der Praxis zu Schwierigkeiten führen. Die Bundesregierung hält es daher im Interesse der Rechtssicherheit für

ausreichend, an der Umschreibung der Befugnisse der zuständigen Behörde, wie es ihr Gesetzentwurf vorsieht, festzuhalten.

Zu Nummer 11 (Artikel 1 Nummer 9 – § 31 Absatz 1 Satz 2 VSBG)

Die Bundesregierung hält die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung, in § 31 Absatz 1 Satz 2 VSBG-E nach den Wörtern „des Schlichtungsverfahrens“ die Wörter „; maßgeblich ist dabei die Berechnungsgrundlage, die zu geringeren Gebühren führt“ einzufügen, für nicht sachgerecht. Sofern es dem Bundesrat darum geht, dass die vorgeschlagene Ergänzung für die zukünftige Bemessung der Höhe der Gebühren der Universalschlichtungsstelle des Bundes Klarheit und Rechtssicherheit schaffen soll, ob und in welchen Fällen sich die Gebühr nach dem Streitwert oder nach dem Aufwand des Schlichtungsverfahrens richtet, hält die Bundesregierung die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung für zu weitgehend. Die Frage der Gebührenbemessung durch die Universalschlichtungsstelle des Bundes ist von zentraler Bedeutung für die Frage, ob Unternehmer bereit sind, an dem freiwilligen Schlichtungsverfahren vor der Universalschlichtungsstelle des Bundes teilzunehmen. Die Bundesregierung möchte durch die Gebührenregelung in der auf Grund von § 42 Absatz 2 VSBG-E noch zu schaffenden Rechtsverordnung für Unternehmer Anreize zur Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren setzen. Insoweit wird auf die Ausführungen zu Nummer 10 verwiesen. Ob diese Anreize durch ein an Streitwertgrenzen orientiertes Gebührensystem oder durch den tatsächlichen Aufwand der Schlichtungsstelle berücksichtigende Gebühren oder durch ein Kombinations-System geschaffen werden sollten, hängt von mehreren Aspekten ab, die bei der Entscheidung, welches Gebührensystem zur Anwendung kommen soll, berücksichtigt werden müssen. Dazu gehört auch der vom Bundesrat hervorgehobene Aspekt, dass von Unternehmern möglichst geringe und keine den tatsächlichen Aufwand des Schlichtungsverfahrens übersteigende Gebühren erhoben werden sollen. Darüber hinaus gehören dazu indes auch weitere Aspekte, die Berücksichtigung finden müssen, wie der Umstand, dass sich eine Gebührenerhebung nach Fallpauschalen möglicherweise besser für den Bereich der branchenspezifischen Verbraucherschlichtung und ein an Streitwertgrenzen orientiertes System besser für den Bereich der Auffangschlichtung eignen. Das Gebührensystem einer Universalschlichtungsstelle muss für Unternehmer, die möglicherweise nur einen einzigen Kontakt mit der Schlichtungsstelle haben, auch klar und leicht verständlich sein. Eine nur an dem Kriterium der „geringsten Gebühr“ ausgerichtete Gebührenbemessung erscheint daher als zu starr.

Zu Nummer 12 (Artikel 1 Nummer 12a – neu – § 36 Absatz 1 Nummer 1 VSBG)

Die Bundesregierung stimmt dem Änderungsvorschlag des Bundesrates nicht zu. Durch die in den §§ 36, 37 VSBG normierten Informationspflichten soll die Inanspruchnahme der Verbraucherschlichtungsstellen durch die Verbraucher dadurch gefördert werden, dass die Unternehmer verpflichtet werden, auf ihrer Website und in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen klar und verständlich mitzuteilen, inwieweit sie bereit oder verpflichtet sind, an Verfahren vor diesen Stellen teilzunehmen, und im Falle einer Verpflichtung die zuständige Stelle zu bezeichnen. Durch die vorgeschlagene Änderung würden Verbraucher nur dann über die Möglichkeit der außergerichtlichen Streitbeilegung vor einer Verbraucherschlichtungsstelle informiert, wenn der Unternehmer zur Teilnahme an einem solchen Verfahren bereit oder verpflichtet wäre. Verbraucher, die Kunden eines von vorneherein nicht zur Teilnahme bereiten oder verpflichteten Unternehmers sind, wären darauf angewiesen, sich diese Information auf anderem Weg zu besorgen. Dies erscheint wenig praxisgerecht.

Die Bundesregierung erkennt aber an, dass insbesondere aus der Sicht kleinerer Betriebe die Informationspflichten nach den §§ 36, 37 VSBG in ihrer jetzigen Ausgestaltung eine zusätzliche bürokratische Belastung darstellen. Um Wege zu finden, wie diese Belastung abgebaut werden kann, bereitet das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ein Forschungsvorhaben vor, aus dem Erkenntnisse über die Umsetzung der Informationspflichten durch Unternehmer in der Praxis gewonnen werden können. Das Vorhaben soll noch im Jahr 2019 in Auftrag gegeben werden; die Ergebnisse werden im Laufe des Jahres 2020 vorliegen.

Zu Nummer 13 (Artikel 7 – § 47a Absatz 1 TKG)

Die Bundesregierung wird der Bitte des Bundesrates, zu prüfen, ob die Bundesnetzagentur über die bestehende Schlichtungsaufgabe des § 47a des Telekommunikationsgesetzes (TKG) hinaus die Befugnis erhalten sollte, auch vertragsrechtliche Streitigkeiten im Bereich der Telekommunikation zu schlichten, nachkommen. Allerdings soll diese Prüfung im Zusammenhang mit der derzeit erfolgenden Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs zur umfassenden Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) erfolgen. Mit dieser großen TKG-Novelle soll die

Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) umgesetzt werden, der auch geänderte und erweiterte Zuständigkeiten auch im Bereich Kundenschutz für die Bundesnetzagentur zur Folge haben wird. Die Umsetzungsfrist läuft am 20. Dezember 2020 ab. Es ist daher geplant, bereits im Herbst 2019 einen Referentenentwurf vorzulegen.

Zu Nummer 14 (Artikel 11 Nummer 3 Buchstabe a – neu – § 57b Absatz 1 Satz 1a – neu – LuftVG)

Die Bundesregierung möchte den Vorschlag des Bundesrates aus folgenden Gründen nicht aufgreifen:

Im Hinblick auf die Schlichtung im Luftverkehrsbereich setzt die Bundesregierung auf freiwillige Lösungen und auf eine Verständigung mit der Luftverkehrswirtschaft. Einer Schlichtung ist wesenseigen, dass sie nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie von den Beteiligten akzeptiert wird. Vorschläge einer Schlichtungsstelle, die selbst oder deren Schlichtungen von einer Seite generell nicht akzeptiert werden, haben keine Chance auf Akzeptanz. Nur deshalb ist auch die privatrechtlich organisierte Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V., der sich inzwischen alle deutschen und viele internationale Luftfahrtunternehmen freiwillig angeschlossen haben, mit Schlichtungsquoten um 80 Prozent bei den ihr zur Schlichtung übertragenen Ansprüchen überaus erfolgreich. Die Schlichtungsquoten der Schlichtungsstelle beim Bundesamt für Justiz, zuständig für die Schlichtung mit Luftfahrtunternehmen, die sich freiwillig keiner Schlichtungsstelle angeschlossen haben, erreichen dieses Niveau bei weitem nicht – mangels Akzeptanz werden Schlichtungsvorschläge dort von den Luftfahrtunternehmen überwiegend nicht angenommen.

Aus Sicht der Bundesregierung wäre daher unabdingbare Voraussetzung für die Umsetzung des Vorschlags, darüber zuvor eine Verständigung mit den Luftfahrtunternehmen zu suchen. Eine solche ist vorliegend aber nicht erfolgt. Sie erscheint im Übrigen vor dem Hintergrund der lange Zeit zögerlichen Haltung der Luftfahrtunternehmen, sich an einer Schlichtung im derzeitigen Umfang, wie sie mit dem Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr vom 11. Juni 2013 eingeführt worden ist, überhaupt zu beteiligen, derzeit auch schwierig zu erreichen. Eine Verständigung scheint auch deshalb erforderlich, weil der Vorschlag, anders als die standardisierten Ansprüche nach der Verordnung (EG) 261/2004 (Fluggastrechte-Verordnung), die an die faktische Beförderung anknüpfen, unmittelbar das Vertragsverhältnis zwischen Flugreisenden und Luftfahrtunternehmen betrifft. Die dabei aufgeworfenen vertragsrechtlichen Fragen, etwa zur Wirksamkeit von Allgemeinen Geschäftsbedingungen, dürften für die Luftfahrtunternehmen in aller Regel von grundsätzlicher Bedeutung sein. Die Bundesregierung teilt daher nicht die Auffassung des Bundesrates, dass die dazu unterbreiteten Schlichtungsvorschläge eine ähnliche breite Akzeptanz bei den Luftfahrtunternehmen erfahren werden, wie dies – jedenfalls im Rahmen der freiwilligen Schlichtung über die derzeit gesetzlich festgelegten Ansprüche bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. – derzeit der Fall ist. Eine Schlichtung ohne grundsätzliche Akzeptanz durch die Luftverkehrswirtschaft ließe vielmehr die generelle Ablehnung der Schlichtungsvorschläge erwarten. Eine solche Schlichtung brächte weder den Verbrauchern, noch den Luftfahrtunternehmen Vorteile.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333